

〈研究メモ〉

都市における地域福祉形成と住民福祉活動

岡 崎 祐 司

1. 地域福祉は実践的概念である

地域福祉とはなにかについては、研究者間、あるいは実践者と研究者のあいだで共通理解されている一般的規定があるわけではない。とくに政策主体サイドから社会福祉事業法から社会福祉法への法改正にかかわって、「自助、共助、公助があいまって、地域に根ざしたそれぞれに個性ある福祉文化を創造する」という提案がなされて以降（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」、1998年6月17日）、地域福祉を住民による「共助」を中心にとらえる傾向が一般化しているように思われる。「公助」なる概念が社会科学的に成立するかどうか、公と「自助、共助」を並立して福祉をとらえることは単純すぎないか、など疑問は少なくない。地域福祉を共助からのみとらえるのは、地域福祉を社会と切り離してとらえ、地域福祉の意義と限界を見落とし、その発展方向を見出しえないことになってしまうだろう。地域福祉を「自助、共助、公助」から構成するとみなす立場は（それぞれが何を指すのかは別にして）、三者の存在をいっているだけであって、相互の関連や実践上の課題を明らかにするほどの深い視点ではない。

地域福祉を考える場合、それが実践的概念であることは共通理解になっている。ただし、その意味は実践上役立つとか、目の前の実践だけをとらえる概念だということではない。この点を説明しておく。地域福祉を明らかにするうえでは、それと地方自治、地方行政との関連をどうとらえるのか、国家の福祉政策や地域政策あるいはその改革との関連で地域が抱えている課題や問題、矛盾をふまえて地域福祉の役割や限界をどうとらえるのか、また当事者活動や福祉運動との結合や共同をどうとらえるのかといった視点が不可欠である。地域福祉が基盤とする地域は、住民の良好な関係や協力、生産と消費の循環など地域福祉推進にとって後押しとなる正の機能をもつだけでなく、対立や矛盾、克服すべき課題など地域福祉推進にとって障害となる要因も抱

えている。後者は地域福祉だけではなく、地方自治の発展にとっての障害でもある。またこうした状況のなかで、地域社会を問題解決の方向に方向付ける住民主体も形成されていく。したがって、地域の発展だけではなく対立、矛盾のなかにも地域福祉の推進を位置づける議論が必要となってくる。対立、矛盾を等閑視して地域の「善行」にのみ依拠する地域福祉の構想ではなく、地域がかかえる対立や矛盾、課題の克服にかかわる政策のありかたや地方行政のありかたの追求、またそれらを引き出す住民の民主的な主体形成に地域福祉がどうかかわるのか、そこに地域福祉の意義を見出すことが理論上も実践上も重要なのである。

地域福祉とは、地域を基盤とする社会福祉である。それは、以下の三つの柱から構成される。

第一に、ナショナルな制度である社会保障制度、社会福祉制度を地域の人口、年齢構成、要援護者数、住民の生活実態、地理的条件、自然的条件など地域の実情に応じて再編成し、住民の人権を守る地域生活保障システムの構築であり、主として地方行政が責任をもって推進するものである。

第二に、社会福祉専門職（関連して保健、医療などの専門職）による地域におけるケア相談援助活動やその連携を整備する社会福祉システムの構築であり、主として専門機関・施設と専門職、地方行政が責任をもって推進するものである。

第三に、住民主体の地域福祉活動つまり住民福祉活動の推進や、当事者や住民による市民福祉活動・市民福祉事業の推進である。

第三の柱が地域福祉の中心をなすが、それはこの第三の柱が福祉課題を通して住民自治を高める活動領域だからであり、この力をもって第一の柱を構築する地方行政をつくりだし、第二のシステムを地域にひきつけるという位置にある。つまり地域福祉とは、住民自治の力を高めながら住民生活を支える社会福祉を地域に整え活用することなのである。第三の柱は、地域福祉の原動力である。

地域福祉は、地域の外部からフレームワークを持ち込みそれに社会福祉施策や人材を当てはめることや、住民が与えられた福祉活動を行うことでつくりあげることができるものではない。絶えず実践や理論により、内容が発展させられる概念である。とはいっても、地域福祉の推進においては、めざすべき方向性を定めることが重要である。それも当面の方向性つまり目標と、歴史的方向性にわけてとらえることができる。当面の方向性、目標とは、「地域社会において、だれもが市民としての権利を保障されて生活することができるまちづくりを、住民主体で推進すること」ということができる。

もうひとつは、社会の歴史的発展にそった追求であり、公的権力・機関に住民が従属するのではなく、公的権力・機関を民主化し住民本位の運営を行わせる住民の統治能力を高め、またそのために住民が公的存在となっていく、ということにつながる地域福祉のありかたを追求するということである。

歴史的にみて公的権力・機関の誕生は、生産諸力の発展にともない支配層が自らの利益を守るには国土を保全し、社会秩序を維持し、外敵からの人民の保護や国土の防衛、他国との交易の有利な展開のための地域統一を必要としたことから発生したものであり、優れて階級的な存在である。ただし近代以降はこれを一部の支配層の利益保護のものではなく、社会の全ての構成員の権利と利益を守る存在につくりかえる民主主義の運動の歴史がくりかえされてきた。今日の公的権力・機関をめぐる歴史的課題もそこにあり、われわれはその途上にあるといえる。この課題に、地域福祉の場合は、どのような経験を社会に提供しまた解決する主体を形成することができるのか、これが社会の歴史的発展にそった地域福祉の方向づけということになる。

こうしたことから地域福祉は、地域福祉に関する政策・計画の展開、社会福祉専門職による地域活動の実践、住民福祉活動の経験や新しい福祉理念の発展など地域福祉そのものの推進と理論活動によって、たえず内容が充填され豊富化されるべき概念なのである。地域福祉が実践的概念であるというのは、こうした意味からである。

2. 住民生活と地域組織

地域福祉のありかたを深めるうえで、地域社会をどうとらえるか、地域における住民生活をどうとらえるかが重要になってくることは、いうまでもない（なお、ここでいう地域は、住民の生活圏、小中学校区から市町村の範囲を指している）。地域福祉は地域を基盤にした社会福祉の展開であり、その地域をどのような視点でとらえ分析するかが明らかでなければ、地域福祉の三つの柱を適切に打ち立てることはできない。

生活の面から、地域はどうとらえることができるのか。第一に、地域は住民の生活領域として存在している。ここで生活領域というのは、生活の再生産過程の場・空間であるというだけではなく、次世代育成や後継者養成、あるいは文化の継承など広い意味での教育の場・空間であり、家庭生活、健康維持、子育て、介護という意味での生活の場・空間であり、住民間の交流・共同をつくる場・空間である。自営業者・農家にとっては、労働・営業の場・空間としても位置している。こうした生活領域として地域が形成されているかどうかは、住民自治の基礎となる。生活領域としての地域

形成が不十分ということになれば、住民自治を充実させる基盤が弱いことになる。住民自治のためには生活領域としての地域を形成することが必要不可欠になってくる。

第二に、生活領域としての地域形成には、住民生活を支える社会的共同消費手段の整備が必要になってくる。生活は、個人や家庭の個人消費や独自の行動によってのみ織り成されるものではなく、広く住民が利用し活用するような社会資本を公的財政によって整備し、それを住民が共同的に消費することによっても成り立つ。例えば、上下水道、公共交通手段、保健医療機関、社会福祉施設、図書館、公民館などがそうである。これらを社会的共同消費手段という。ただし、これは利用・消費形態に着目したいいかたである。社会的共同消費手段は人権保障や人間発達に関する住民の合意、これらを保障する施設機関を地域に整備してほしいとする住民要求の発展を背景にしている。したがって、今日の生活は公共政策の成立を前提にしている。

社会的共同消費手段は、それが存在しなければいけない地域生活がおくれるというものではなく、今日の人権と民主主義の思想の発展や現代的生活様式（賃金を得て市場で生活財を購入し、それを個人的に消費することによって生活を再生産し、同時に共同消費手段の利用を不可欠とする）が一般化するなかで、都市や農村を問わず地域生活の一般的諸条件となっている。かつては、住民同士の共同労働や共同作業によって営まれていた生活の共同的再生産は、貨幣経済の浸透によって共同体が解体し機能しなくなった。それをそのまま再現しているのではなく、現代的な住民要求の水準や求められる人権規定に即して再編した生活の共同的再生産の一部を社会的共同消費手段が担っている。

第三に、地域の自然環境である。これは、人間の生存の一般的条件である。農村では特に地域の自然環境は、農業・林業といった労働や住民の共同活動と一体のものであり、生活再生産の必要条件でもある。また、地域の環境保全（防災）と一体のものである。あるいは、地域の自然環境は祭りや伝統芸能など地域文化との関係も深い。

これらの三つが住民生活の面からみた地域の規定である。ただし、地域のありかたを基本的に規定しているのは、地域における産業構造、生産力、流通、消費、生産基盤、交通など地域経済のあり方であり、それが地域における住民の定住・生活継続の土台であり、地域の人口構成や流出・流入の動向を規定し、ひいては地方財政の規模に深くかかわる。地域経済は、地域を規定する最も重要な土台である。ただし、地域経済のありかたも自然現象なのではない。地域経済を地域に定住しているわけではない巨大資本のための開発と生産基盤整備を優先してつくっていくのか、住民の生活の継続や生活要求の実現を基礎につくっていくのか、その方向性が問われている。

生活領域としての地域には、生活の共同的再生産を担う住民組織の存在を見出すことができる。いわゆる自治会・町内会であり、体育振興会、青少年補導委員会など各種住民組織である。ただし、共同労働や作業を基礎にした組織ではなくなっているので、暮らしやすい地域社会の形成のためのルールづくりとその維持や、住民交流の行事などを主たる機能としている。生活の共同的再生産を担うといってもそれを全面的に担っているのではなく、その一部やそれにつながる機能をもっている組織である。

とくに都市においては、こうした住民組織が生活のために絶対的に必要な組織ではなくなっている。個人消費と共同消費がそれなりにおこなえれば、住民組織に加わらなくても生活をすることはできる。また、住民組織も明確な目的をもって活動する組織というわけではなく、構成員への強制力もほとんどもっていない。自治会・町内会以外の各種組織も、文化や社会教育、子どもの健全育成など課題別に組織されたものであり、目的達成が問われるわけではない。むしろ、課題別の設定された行事の実施が中心になっているのが実態である。

都市部の住民組織は、生活の共同的再生産のための組織というよりも、一定の地域に住んでいるというつながりだけで組織されているものである。したがって、その組織率も低下している。しかし、住民自治は、こうした住民組織の機能向上や役割の発揮を無視してはつくることができない。そして、地域福祉もこうした住民組織のなかに福祉目的もった独自の組織をつくり、そこに活動の実施を託すことによって推進することが全国的にひろがっている。それが、「地区社会福祉協議会」や「学区社会福祉協議会」など地域の社会福祉協議会である（地域によっては、校区社会福祉協議会ともよばれる。京都市内では元学区ごとに社会福祉協議会を組織することが方針化されており、学区社会福祉協議会がつくられている）。

この場合、重要になるのは以下のことである。地域福祉の推進の住民組織は、住民組織を母体に生み出し、そこに明確な福祉目的の組織を形成するものにしなければならない。その場合に、住民組織が民主主義的に運営されていることが重要になってくる。地域福祉は、動員型では本来の推進力を生み出すことができないからである。また、地方行政に対しても自律的に関係をもつことも住民組織に求められる。特定の行政施策に過剰に依存した状態や、常識を超えた要求と強い圧力で物取りのスタイルが一般化している住民組織にも、地域福祉の推進力は期待できない。

地域福祉は、住民主体の力で先に述べた地域福祉の第一の柱、第二の柱を打ちたて、また自らも地域の福祉問題に向き合う活動を組織するものである。したがって、住民組織の中心であり、学区社会福祉協議会の母体である自治会・町内会のありかた

は、地域福祉の推進にとって無関係ではない。また一方で、もし住民組織の民主的運営に不十分さがあったり、地方行政と自律的な関係を結べていない場合には、地域福祉の観点と実践を受入れてもらいつつ、その民主化と自律を促すことも重要になってくる。こうした働きかけの行うのは、社会福祉協議会事務局の専門職員であるコミュニティ・ワーカーである。

3. 地域福祉の方針—地域の福祉力

以上の点をふまえたうえで、地域社会に地域福祉推進の住民組織をつくっていく方針となるのが「地域の福祉力」である。「地域の福祉力」は、真田是氏によって理論的に整理されたものであり、それは以下のような内容をもつ（真田是，地域福祉の原動力，かもがわ出版，1992年）

(1) 地域づくりと地域福祉の共鳴

都市においては、社会変化のなかで地域社会としてのまとまりを欠き、また動揺があり不安定となり、最低限の住民共同を行えない地域社会が少なくない。そこで、地域福祉を追求しながら同時に「まちづくり」も意識して追及し、「まちづくり」の進行を逆に支えにしてさらに地域福祉の発展と安定をはかる、いわば螺旋的な、また両者の共鳴効果を求める方針が求められている。「まちづくり」では、旧い共同体のまとまりを復元しようとしても、それは現実的ではない。新しい経済的・社会的要因のうえに、「新しいまとまりであり新しい力」を地域社会につくることが重要になる。こうした「まちづくり」を基盤にした地域福祉の推進は、以下の「地域の福祉力」の形成と方針化できる。

(2) 「地域の福祉力」の二つの柱

「地域の福祉力」は、以下の二つの力を住民組織に形成することにまずは焦点化できる。第一に、国や自治体がつくってきた社会福祉制度・施策を、みずからの地域の実情に合わせて運用し生かし切り、最大の効果を発揮させうる力である。そのためには、1) 地域に社会福祉制度・施策を受けることへの偏見や特別視がないこと、2) 実際に利用しやすい具体的措置がとられ用意されていること、3) 社会福祉・医療・保健の専門家による地域活動という地域ケア・システムの動脈と、見守り・訪問・緊急対応など住民による地域ケア・システムの補助的・援護的活動の二つからなる

「地域ケア・システム」を地域につくることとなる。

第二に、社会福祉制度・施策の改善すべき点や関連した新しい制度・施策の必要性といった検証と要望を国や自治体に反映させる力で、国や自治体の福祉水準を高める力である。そのためには、専門家や民生委員、地域活動のリーダーの機能を活性化させる必要があり、小地域の社会福祉協議会や自治会が機能する必要がある。また道理にかなった、節度と良識あるソーシャル・アクション（社会運動）も必要となる。

(3) 高次の段階の「地域の福祉力」

さらに「高次の段階」の「地域の福祉力」がめざされる。まず、地域に福祉優先の「実」があがっていることである。人間尊重・健康と人権の保障など福祉優先の考え方が地域に定着していること、実際面でも地域産業や教育、文化、交通、公共施設などはかの課題でも福祉優先の真摯な追及が行われていることである。さらに、「より高次の段階」として地域における社会問題、反福祉的状况を取り除ける力を地域が備えることがある。住民生活の根幹にかかわる問題を、道理ある方法を見出し取り除く力をつけることである。

(4) 住民組織と「地域の福祉力」

こうした「地域の福祉力」は個人の力ではなく、組織された住民の力の発揮であり、人のつながりによる力の発揮である。地域の自治会は地域福祉の専用組織ではなく、ひとりでに地域福祉組織として成長していくものではないので、地域福祉組織としても成長していけるように意識的に働きかけることが重要であり、地域のリーダー層を中心に、社会福祉・地域福祉の最新の水準を自治会に持ち込み反映させる努力が必要です。この点では、社会福祉協議会の専門員（コミュニティ・ワーカー）の役割が重要となる。

(5) 住民主体

地域福祉の原則は「住民主体」である。それは、なにもかも住民任せという意味ではない。地域福祉の推進を阻害する要因を克服する過程、福祉タイプの地域共同をつくっていく過程、住民組織が地域福祉の組織として成長する過程などには、住民の実践を支援する外からの働きかけ、つまりコミュニティ・ワーカーとしての社協職員の役割がでてくることになる。また、住民の主体的な活動が社協職員や行政職員を「育てる」ことにもつながり、双方の働きかけあいがあって成立する。地域福祉の推進は

住民が主導するべきだが、その住民をコミュニティ・ワーカーや行政職員が支援する必要がある。また、地方行政は地域福祉を推進していくための条件や資源を整えていく責任をおっている。

4. 補足

「地域の福祉力」が提起された1980年代半ばと今日では、社会福祉をめぐる状況も地域をめぐる状況も変化している。また、地域福祉の活動や組織も発展してきている。「地域の福祉力」の今日的な論点や課題はどこにあるか、最後にその点にふれておきたい。

(1) 地域づくりと新しい共同

「まちづくりと地域福祉の共鳴」では、地域社会の不安定化があるので地域づくりの重要性が強調されているが、この状況は今日いっそう進んでいるといえるだろう。高齢化への対応を含めて福祉課題が地域づくりの中心として、住民に強く意識されるようになっている。「地域福祉を追求しながら地域づくりも追及し、地域づくりを支えに地域福祉の発展をはかる」という方針を、さまざまなテーマで具体化することが求められる。

たとえば、「防災と地域福祉」、「交通のユニバーサルデザインやバリアフリーと地域福祉」、「子育て支援と地域福祉」などである。地震の際の減災、避難と避難所生活は日常の地域のつながりがなければ考えることはできないし、障害者、高齢者など要配慮者への対応は地域福祉の積み上げが地域でなければつくることはできない。防災の視点から地域福祉の重要性をうかびあがらせることも、地域福祉の視点から防災対応への提言をしていくこともできる。「地域づくりと地域福祉の共鳴」の方針を積極的に活かすことが求められる。これは、高次の段階の「地域の福祉力」をつくることでもある。

もうひとつは、新しい経済的・社会的基盤のうえにつくる「新しいまとまり、新しい力」に関して、である。この新しいは、新しければ新しいほど良いという意味ではなく、民主主義や人間尊重の観点にたったもので、今日の市民社会の動きにあったものという意味である。すぐに旧くなって使えなくなるという新しさではなく、今後の社会の発展に対応できる内容をもったものという意味である。その意味を、今日的に明らかにしていくべきであろう。個人の尊重、住民自治の充実を基本にした自立した

市民の、民主主義的な組織や連携としてのまとまりであり、課題を共有し住みやすい地域をつくるための自発的な共同の力であろう。

一人ひとりが「違う」ことを前提にしたものであり、多様な人々を包摂するまとまりである。過度の同調や同質化を強いる関係やつながりではなく、風通しのよい主体的な参加によるものでなければならない。

もうひとつは、市民社会の生活様式に応じた「新しいまとまり、新しい力」の模索である。いま都市ではマンションが増え、それまでの自治会や住民組織と必ずしも十分なつながりがもてていない例がでている。しかし、子育て支援や高齢者の見守り、災害時の対応など個人中心の消費生活様式だけでは対応できない課題を、マンション住民もかかえている。共同的な生活様式を集合的な居住形態でどう形成するか、また周辺の住民とどう共同するかは、今後の大きな課題である。現に、都市中心部ではマンションと周辺住民の共同のための調査やシンポジウムが開催され、模索が始まっている。社協としても福祉課題に焦点をあてて、住民の「新しいまとまり、新しい力」の模索に積極的に取り組むべきであろう。

またNPOやボランティア組織、当事者組織など新たな地域福祉の担い手が育ってきており、アートや環境問題、ものづくりなどで担い手も育ってきている。こうした新しい担い手と住民組織とが出会い、協働していく場をつくることも地域福祉の担い手を広げる方策である。「地域づくりと地域福祉の共鳴」は、こうした担い手に関しても進めていくべきであろう。

深刻な問題としてあるのは、都市における孤独、孤立への対応、社会的排除の克服である。青年層や現役労働者層でいえば、競走主義的な傾向が市民生活のなかでも強まり、変化への対応や適応を個人の能力として強く求められるとなると、自信を喪失し、引きこもる人や人間関係を喪失する人が増えてくる。多様な能力観や多様な人間観にもとづく社会関係ではなく、競走に勝ち残る一元的能力をもっているかいないかで、自らの価値を評価されているように感じるからである。なにより、都市における不安定就労層、非正規労働者の増加はこの問題をクローズアップさせる最大の背景である。

また、高齢期や障害をもつ人のいる世帯は、意図的意識的な関係づくりを地域でつくられなければ孤独、孤立になりやすい。その場合、例えば認知症サポーターのような一定の知識や認識、情報をもった住民が地域にいることも有効である。孤独、孤立に陥る人を専門家や制度・施策の結びつけること、つまり地域での人間関係的な対応と専門的な援助の双方を地域で組み立てられるような活動をつくっていくことが課題

になる。都市における孤独、孤立への対応、社会的排除の克服は、今日の地域福祉推進のもっとも重要な課題となっている。

さらに、地域の安心・安全についての関心の高まりである。連日、凶悪な犯罪や放火、災害などが報道されることもあって、安心・安全への関心が高まっている。これに加えて、暴力・虐待・いじめなど社会病理的な現象や腐敗・退廃といわざるをえないような事件があとを絶たない。そこで、見守りや防犯活動だけではなく、メールによる不審者情報の提供や、公道への監視カメラの設置なども行われている。後者の取り組みについては、当然の防衛だという声もあるが、過剰反応だという声もある。今高まっている安心・安全をどうとらえればよいのだろうか。

犯罪や暴力などの社会病理現象、腐敗・退廃といった問題状況は、地域の取り組みで無くすことはできない。なぜなら、これらは社会構造的な背景があって引き起こされているものだからである。だからといって、地域での取り組みはすべて無力なのかというそうではない。地域で安心・安全への関心が高まり活動がなされるのは、地域のつながりや活動によって問題状況から住民を守る防波堤を築きたい、抵抗できる力をつけたいという要求があるからであり、問題状況を地域から排除し人間的に健全な環境で生活したいという要求からである。もし、小地域というエリアで犯罪や社会病理現象、腐敗・退廃が拡大していくと、生活だけではなく人間性を破壊することに直結しやすいという危機感があるからである。

しかし、この場合、ただ問題状況を地域から排除しさえすればよいという観点ではなく、民主主義的な精神にもとづく連帯・共同を地域内で高めていくことと、それを社会とどう連動させるかという視点が重要であろう。社会全体が腐敗・退廃していて、ある地域だけが健全であるはずはない。問題の背景にある、社会的要因や誤った潮流もとらえながら、どうすればよいのかを考えるべきであろう。あるいは、政治、行政、企業などさまざまな主体の犯罪、腐敗・退廃を許さないという健全な精神を高めていくことも重要であろう。地域の外の問題状況を等閑視しては、安心・安全をみずからつくる力は生まれない。

ほんとうに豊かで人間らしい生活と能力とはなにか、それはどういう社会的条件や主体的活動のなかで生み出すことができるのか、真摯に追求する場が作られる必要があろう。もちろん、地域ではこうした抽象論では通らない。子育て支援、障害をもつ人との共生、高齢者支援、住民交流の活発化、点字ブロックの上に駐車された自転車・障害をもつ人や高齢者の移動を妨げる自動車の駐車の解決など、具体的な活動や課題を通してほんとうに安全な社会と地域のありかたを結びつけて探求することにな

るだろう。

「地域の福祉力」の発展が安心・安全な社会とどう結び付きあうのかは、これからの重要な課題である。人権尊重，個人の尊厳を守ることを具体的に追求し実現していく地域福祉のとりくみがますます求められるということである。

（おかざき ゆうじ 兼担研究員）